

REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. V Núm. 1 (2014): 1 – 8
-Crònica-

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. Solicitud ante un ayuntamiento para dismantelar una celda de lindane. 2. Servicios mínimos en empresa de mantenimiento de la red pública de aguas. 3. Impugnación de la normativa relativa a las entidades de colaboración ambiental. 4. Autorización ambiental integrada y declaración de impacto ambiental. 5. Responsabilidad patrimonial de la Administración por contaminación acústica

1. Solicitud ante un ayuntamiento para dismantelar una celda de lindane

En la STSJPV 1054/2013, de 27 de septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, ponente: Rodrigo Landazabal), se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la asociación ecologista Lur Maitea contra la Sentencia de instancia que desestimaba la impugnación planteada contra la inadmisión a trámite de una solicitud dirigida al Ayuntamiento de Loiu (Vizcaya), municipio donde está ubicado el aeropuerto, para que este procediera al dismantelamiento o demolición del complejo-vertedero de residuos tóxicos y peligrosos (una celda de seguridad de depósito de lindane). En realidad, la solicitud formulada era más compleja, pues, además de la pretensión indicada (amparada en un presunto restablecimiento de la legalidad urbanística), se exigía al Ayuntamiento que procediera a otras acciones tales como la recogida de residuos y su descontaminación, la denuncia de AENA (en cuanto entidad propietaria del complejo-vertedero) ante la Unión Europea por incumplimiento de la normativa comunitaria, la denuncia correspondiente ante la fiscalía, la acción de instar ante las autoridades ambientales estatal y autonómica la iniciación de un procedimiento de responsabilidad ambiental contra AENA, y la monitorización del municipio de Loiu a partir de la normativa sobre contaminación atmosférica.

El TSJPV establece que “la petición de que el Ayuntamiento presentara denuncias ante la Unión Europea, el Ministerio Fiscal u otras Administraciones, no podía entenderse sino ejercicio del derecho de petición” (y en el propio proceso se aportó documentación expresiva de que existen o han existido actuaciones penales, que ha intervenido la Comisión de las Comunidades Europeas o que ha emitido dictamen el Defensor del Pueblo). Se mantiene la tesis de la Sentencia apelada de que el Ayuntamiento carece de competencias propias de control de los proyectos aprobados por la Comunidad Autónoma por vulneración de la normativa ambiental. De los preceptos que la recurrente utiliza en su argumentación (fundamentalmente el artículo 45.1 CE y el artículo 25 LBRL) no puede extraerse la conclusión de que el Ayuntamiento sea competente para acordar la demolición del complejo-vertedero de residuos tóxicos y peligrosos. No tiene la competencia para incoar un procedimiento de restablecimiento

de la legalidad medioambiental ni para incoar un procedimiento sancionador por vulneración de dicha normativa, que era lo que se solicitaba en el suplico de la demanda. Desde el punto de vista de la pura legalidad urbanística, tampoco cabe la petición planteada, pues la licencia urbanística dada en su momento no ha sido anulada y, siendo un acto firme, contra ella no caben sino los sistemas extraordinarios de revisión de actos administrativos, tras el correspondiente procedimiento, lo que no se ha suscitado por la solicitante en ningún momento. En suma, el TSJPV desestima todas las pretensiones de la asociación ecologista apelante, no sin antes recordar que su solicitud procesal de consulta al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre este asunto no procede, pues dicha cuestión corresponde plantearla exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional y solo si resulta necesaria para dictar sentencia, elemento que no concurre en el caso que ocupa al TSJPV.

2. Servicios mínimos en empresa de mantenimiento de la red pública de aguas

La STSJPV 1316/2013, de 3 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, ponente: Rodrigo Landazabal), ha de resolver un asunto cada vez más habitual en sede judicial: la impugnación de la fijación de servicios mínimos en los supuestos de convocatoria de huelga en empresas que se dedican a servicios medioambientales de interés para la comunidad. En el caso concreto, se trata de una convocatoria de huelga indefinida en la empresa que tiene adjudicada en el municipio de Bilbao el contrato de mantenimiento, reparación y optimización de la red de aguas. En la fijación de los servicios mínimos se diferenciaba entre sábados, domingos y festivos, por una parte, y laborables, por otra, aumentándose el personal que debía cumplirlos en este último caso (días laborables) a partir de la segunda semana. Esta última diferenciación no es admitida por el TSJPV, dado que no se aporta ninguna explicación que justifique el incremento de los servicios mínimos a partir de la segunda semana. Más interés tiene la exigencia de considerar como servicio mínimo la limpieza, renovación y cloración cada nueve días laborables de los estanques situados en dos parques de la localidad. El sindicato recurrente (ELA/STV) alegaba que ello no podía considerarse servicio esencial para la comunidad, pues no puede colocarse en el mismo nivel la calidad del agua para consumo que la calidad del agua de estanques con finalidad ornamental. El TSJPV no admite este argumento puesto que “es evidente que los estanques ornamentales pueden o no existir; pero si existen, y no pueden inutilizarse,

deben mantenerse en condiciones suficientes para garantizar que no sean foco de infecciones, u otras [sic]”. Aunque la orden de fijación de los servicios mínimos no fuera explícita, “es un hecho notorio que en estos estanques hay patos, etc., y no puede considerarse desproporcionado el servicio que se fija en orden a mantener niveles suficientes para evitar riesgos para la salud de los usuarios de los parques”.

3. Impugnación de la normativa relativa a las entidades de colaboración ambiental

El Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro planteó recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 212/2012, de 16 de octubre, del Gobierno Vasco, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la CAPV. La STSJPV 1503/2013, de 17 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, ponente: Ruiz Ruiz), va a estimar parcialmente el recurso interpuesto, declarando la nulidad parcial de un precepto concreto de dicha normativa.

Dos fueron los motivos por los que dicho Colegio Oficial planteó la señalada impugnación. El primero es de carácter formal y será desestimado por el TSJPV. Se refiere a la necesidad de audiencia al recurrente en el procedimiento de elaboración de esa disposición administrativa general, según la normativa autonómica vigente. Se ha de partir de la distinción entre asociaciones de carácter voluntario y no voluntario, pues la audiencia es preceptiva para estas últimas (como lo es el Colegio Oficial señalado), pero solamente si se trata de una asociación que agrupe o represente intereses y fines que guarden relación directa con el objeto de la disposición recurrida, algo que el TSJPV niega. El Colegio recurrente, según la Sentencia, no puede considerarse que tenga unos fines, en cuanto a la profesión de los titulados arquitectos, que guarde relación directa con el objeto del, en su momento, proyecto de decreto de entidades de colaboración ambiental a los efectos de que la audiencia, como corporación de derecho público reconocida por la ley, tuviera que ser preceptiva.

Sin embargo, las alegaciones relativas al fondo del litigio formuladas por la entidad recurrente van a ser plenamente admitidas en la Sentencia. La impugnación se basaba en el hecho de que la redacción del reglamento autonómico solo aludía a las personas jurídicas como posibles entidades de colaboración ambiental. En efecto, el artículo 2.1. del Decreto recurrido definía la entidad de colaboración ambiental como “entidad con

personalidad jurídica propia, de carácter público o privado, colaboradora del Departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente de la CAPV, para el desempeño de las actuaciones de verificación, validación y control de las actividades” (y en la regulación que se establece para la comunicación previa de estas se alude como requisito a su “escritura de constitución o norma que crea la entidad”). El TSJPV coincide con el Colegio Oficial recurrente en que este artículo es nulo, pues “no se acredita que exista razón válida que excluya el desarrollo de la actividad, en la que incide el Decreto recurrido, respecto a las personas físicas, en concreto para establecer una reserva a las personas jurídicas”, lo que enlaza, por otro lado, con toda la normativa comunitaria y estatal sobre liberalización en la prestación de servicios. Y a esta conclusión no empece que en el mismo proceso judicial la Administración general de la CAPV hubiera reconocido (incluso aportando pruebas de inscripción en el registro correspondiente) que en la práctica aplicativa del Decreto se ha reconocido a las personas físicas el carácter de entidad de colaboración ambiental. Lo correcto es la declaración de nulidad del precepto con independencia de las pautas de aplicación de la norma que se hayan podido dar por la Administración. Si del Decreto recurrido se desprende que se excluye a las personas físicas por estar refiriéndose en exclusiva a las personas jurídicas como entidades de colaboración ambiental y ello resulta disconforme a derecho, la conclusión del Tribunal debe ser declararlo nulo con carácter general por razones de seguridad jurídica.

4. Autorización ambiental integrada y declaración de impacto ambiental

La STSJPV 1244/2013, de 30 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, ponente: Rodrigo Landazabal), resuelve, inadmitiéndola, la impugnación planteada por la asociación ecologista Meatzaldea Bizirik Ekologista Taldea contra la Resolución de la Viceconsejería de Medio Ambiente de la CAPV por la que se hace parcialmente efectiva la autorización ambiental integrada concedida a la empresa Petronor para el proyecto de nuevas unidades para reducir la producción de fueloil y planta de cogeneración de energía eléctrica. El problema que se plantea era que en 2008 ya se había otorgado a esa empresa la autorización ambiental integrada, y ese era el momento para impugnar la declaración de impacto ambiental efectuada al proyecto (lo que esa misma asociación ya llevó a cabo en su momento y fue desestimado judicialmente). Lo que sucede es que la Resolución otorgadora de la autorización

ambiental integrada quedaba condicionada al aseguramiento de una serie de requisitos que, cuando son implementados por la empresa (y la Sentencia admite este dato sobre la base de las actas de inspección del Gobierno Vasco), convierten la Resolución en “parcialmente efectiva” para la empresa, añadiéndose que no estamos ante un nuevo proyecto, sino que la unidad de cogeneración formaba ya parte del proyecto URF al que se concedió la autorización ambiental integrada (no siendo posible entrar a valorar de nuevo la idoneidad de la declaración de impacto que en su momento se efectuó y que ya fue avalada en vía judicial).

5. Responsabilidad patrimonial de la Administración por contaminación acústica

Dos sentencias relevantes se han dictado en este período por el TSJPV en materia de ruido. La primera de ellas (STSJPV 1628/2013, de 12 de diciembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, ponente: Garrido Bengoechea) resuelve un recurso de apelación contra una sentencia del Juzgado de lo Contencioso núm. 2 de Vitoria-Gasteiz que había desestimado una acción de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Llodio por no evitar la supuesta contaminación acústica producida por una instalación de fabricación de bienes de equipo. La Sentencia apelada, tras desgranar toda la elaboración conceptual judicial producida en torno al papel que juegan los derechos fundamentales frente al ruido, desestima la acción de responsabilidad porque entiende que los daños deben ser probados por quien los alega y no presumirse. A su juicio, incluso el daño moral por estrés e insomnio de los reclamantes debe ser objeto de prueba a los efectos de determinar la existencia de tales patologías. Lo mismo ocurre con una hipotética depreciación del valor de los bienes inmuebles, en la que, además de dificultades probatorias, puede incidir la mera cercanía al polígono industrial en el que se halla la instalación, con independencia de que haya o no contaminación acústica. El TSJPV matiza alguna de estas afirmaciones. Partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, señala que “probada la contaminación acústica, cabe la indemnización por daño moral sin necesidad de prueba de la concurrencia de otros daños”. Pero lo que ha de quedar debidamente acreditado es la propia contaminación acústica, algo que cuestiona abiertamente pues las actas de sonometría aportadas son irregulares en cuanto a la forma de efectuar las mediciones, ya que no se calibraron debidamente los sonómetros en cada medición ni se tuvieron en cuenta factores climatológicos, y las mediciones se hicieron sin colocar el micrófono enrasado en el

marco de la ventana, como exige la ordenanza municipal correspondiente. En consecuencia, la apelación es desestimada.

La segunda decisión judicial tiene que ver con un tema bien conocido en Bilbao. Se trata de una acción de responsabilidad patrimonial contra la Diputación Foral de Bizkaia por la situación del viaducto que constituía la principal entrada de acceso a Bilbao (cuya arista exterior se encontraba, en algunos casos, a menos de tres metros de los balcones de algunos pisos). La STSJPV 1/2014, de 3 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, ponente: Garrido Bengoechea), desestima el recurso interpuesto contra el Acuerdo foral que desestima la solicitud de responsabilidad. La demanda se basaba en alegar que el viaducto era ilegal al no cumplir las distancias mínimas exigidas por la normativa de carreteras; que se superaban los niveles máximos sonoros establecidos en la ordenanza local; que se había producido una minusvaloración de sus propiedades en el mercado inmobiliario; que se había visto afectada la calidad de vida de los actores; que el período de reclamación superaba y podía superar el plazo de un año; y que los comerciantes también se veían afectados al discurrir en la zona su jornada laboral. Para el órgano judicial, dejando de lado problemas procesales que se plantean sobre representación procesal, el plazo de un año establecido para la acción de responsabilidad no ha transcurrido, dado que, hasta el desmantelamiento total del viaducto (algo que se efectuó en enero de 2013), el daño que se produciría sería un daño continuado (el cómputo del plazo de un año habría de iniciarse precisamente en el momento en el que cesan los efectos lesivos: enero de 2013). La desestimación judicial del recurso se produce por varios motivos. Ha de partirse de que es una infraestructura construida en 1974, fecha en la que la mayoría de las edificaciones inmediatas al viaducto no se habían construido. La actuación urbanística ilegal vendría entonces representada por las edificaciones que habrían sido materializadas sin respetar distancia alguna con la infraestructura previamente existente, circunstancia que concurre en casi el 90 por ciento de los edificios de la zona. Además, los estudios de ruido realizados por la Universidad de Navarra no cumplían los requisitos establecidos en la normativa estatal para mediciones de índices de ruido al no haber tenido en cuenta el sonido incidente y no haberse excluido las reflexiones en fachada. Por otro lado, la ordenanza municipal excluye de su aplicación el ruido producido por el tráfico, y la legislación estatal de ruido fija unos objetivos de calidad frente al ruido que se han de alcanzar de forma progresiva, no inmediata. En cualquier caso, se considera acreditado que el

viaducto genera ruidos elevados. Ahora bien, el asunto va a desestimarse, en lo fundamental, por falta de prueba. En la demanda se planteaban pretensiones indemnizatorias derivadas de la fecha de empadronamiento de los afectados en su vivienda (si hacía 4 o más años: 36.000 euros; entre 3 y 4 años: 22.500 euros; entre 2 y 3 años: 18.500 euros; entre año y medio y 2 años: 15.000 euros). Esta forma de solicitud, a juicio del TSJPV, demuestra que el daño no ha sido individualizado, por lo que afirma, incluso, que no se ha acreditado al no constar mediciones interiores de ruidos soportados en el interior de las viviendas (o locales de negocio) individualizados para cada reclamante. Los actores, en definitiva, se han limitado a justificar que la zona en la que se ubican sus domicilios está acústicamente degradada, pero sin referirse a las condiciones individuales de cada uno ni a la repercusión individualizada que esta situación haya generado a cada uno. Concluye el TSJPV añadiendo dos reflexiones: “En primer lugar, que el acceso de vehículos a una ciudad como Bilbao es imprescindible y ha de ser soportado por algunos de sus ciudadanos por el hecho de vivir en la ciudad y más siendo conocedores al proceder a habitar sus viviendas u ocupar sus locales comerciales de la existencia de una infraestructura ejecutada en 1974. En segundo lugar, que la Administración demandada fue introduciendo mejoras en la calidad acústica de la infraestructura a lo largo del tiempo, hasta llegar recientemente a realizar un acceso subterráneo alternativo a la ciudad y derribar el viaducto, con lo que no cabe apreciar pasividad en su actuación”.